

立法會
Legislative Council

立法會 CB(2)2621/98-99 號文件

檔 號 : CB2/PL/MP

電 話 : 2869 9594

日 期 : 1999 年 7 月 22 日

發文者 : 事務委員會秘書

受文者 : 李啓明議員 (主席)
劉千石議員 (副主席)
丁午壽議員
田北俊議員
朱幼麟議員
何世柱議員
何敏嘉議員
李卓人議員
呂明華議員
夏佳理議員
陳國強議員
陳婉嫻議員
陳榮燦議員
陳鑑林議員
梁智鴻議員
梁耀忠議員
單仲偕議員
鄭家富議員
司徒華議員

立法會人力事務委員會

1999 年 1 月 7 日及 4 月 22 日會議的跟進事宜

就委員在上述會議席上提出的要求，謹此附上政府當局有關以下事項的回覆 ——

- (a) 香港職工會聯盟就《1999 年工廠及工業經營（修訂）條例草案》及《工廠及工業經營（安全管理）規例》提出的意見書；

- (b) 有關列入監察名單的目標建築公司及建造業的致命意外成因的資料。

事務委員會秘書

(林培生代行)

連附件

副本致： 李華明議員（非委員的議員）
馬逢國議員（非委員的議員）
陸恭蕙議員（非委員的議員）
曾鈺成議員（非委員的議員）
劉慧卿議員（非委員的議員）
羅致光議員（非委員的議員）
助理法律顧問 5

教育統籌局的信頭

本局檔號 Our Ref.: EMBCR 14/581/94 IX

電子郵件 E-mail: embinfo@emb.gcn.gov.hk

本函檔號 Your Ref.:

電話 Telephone: 2810 3561

傳真 Faxline: 2899 2967

21 July 1999

Clerk to Panel on Manpower
LegCo Secretariat
Legislative Council
8 Jackson Road
Central Hong Kong

(Attn: Mrs Sharon Tong)

Dear Mrs Tong,

LegCo Panel on Manpower
List of follow-up action required of the Administration

I refer to the captioned list ref. LC Paper No. CB(2) 2601/98-99(01) on position as at 16 July 1999. I wish to provide responses to items no. 3 and 12 on the list which fall under the purview of the Occupational Safety Division of this Bureau.

Item 3

We have already provided written response to the submission from the Hong Kong Confederation of Trade Union (HKCTU) on the Factories and Industrial Undertakings (Amendment) Bill 1999 and Factories and Industrial Undertakings (Safety Management) Regulation to the relevant Legislative Council Bills Committee on 15 May 1999. Hon Lee Cheuk-yan who represents the HKCTU is a member of the Bills Committee.

Item 12

Please refer to Appendices I and II on the Administration's responses on the watchlist of target construction companies and causes of fatal accidents in the construction industry.

Yours sincerely,

(Herman Cho)
for Secretary for Education and Manpower

(政府當局就香港職工會聯盟提交的意見書所作的回應載於第 25 至 28 段)

政府對 14 個團體就《1999 年工廠及工業經營 (修訂) 條例草案》提交的意見書所作的回應

引言

共有 14 個團體(見附件)應立法會《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例草案》委員會的邀請,就本條例草案和擬議的《工廠及工業經營(安全管理)規例》提交書面意見。部分團體亦已在一九九九年四月二十日的法案委員會會議上發表意見,有關的意見書普遍支持本條例草案和規例,政府對此感到高興。以下是政府對這些意見書的回應。回應內容分為兩部分,第一部分涉及本條例草案,第二部分則涉及擬議的規例。政府不擬就個別意見書給予答覆,但我們已將各團體提出相近的意見歸納起來,一併作出回應。

I. 《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例草案》

A. 涵蓋範圍

[香港工業總會 — 第 CB(2)1742/98-99(03)號文件第 2 段;

香港貨櫃儲存及維修商會有限公司 — 第 CB(2)1716/98-99(02)號文件第 5 點;]

政府認同不論其運作程序和意外發生率,安全對每個行業來說都是十分重要的。在擬備《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例草案》前,我們已廣泛諮詢很多有關的組織,包括香港貨櫃儲存及維修商會有限公司。由於建造業和貨櫃搬運業的意外發生率較高,所以被選為首批推行強制性安全訓練的行業。

[香港貨櫃儲存及維修商會有限公司 — 第 CB(2)1716/98-99(02)號文件第 1 及第 3 點;

香港工程師學會 — 第 CB(2)1716/98-99(04)號文件第 2.1 段]

2. 擬議法例內兩種行業的定義,是參照現用法例界定,意思清晰。例如,“貨櫃處理作業”是採用現行《工廠及工業經營(貨物及貨櫃搬運)規例》的定義,而“建築工程”和“建築地盤”則分別採用《工廠及工業經營條例》和《建築地盤(安全)規例》的定義。本條例草案的涵蓋範圍,應該不會引起混淆。

[香港貨櫃儲存及維修商會有限公司 — 第 CB(2)1716/98-99(02)號文件第 2 及 4 點]

3. 本條例草案的目的，是規定從事貨櫃處理作業活動的人須接受基本安全訓練。從事貨物裝箱活動的人，則由於其工作屬於《工廠及工業經營（貨物及貨櫃搬運）規例》所界定的“貨物處理”，因此不受本條例草案規管。修訂“貨櫃處理作業”的定義以包括“保養或維修”工作在內並不恰當，因為這些並非貨櫃處理作業活動。此外，貨櫃車司機從事的亦不是貨櫃處理作業活動，因此不在本條例草案的涵蓋範圍內。

B. 推行安全訓練

[註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 3 段]

4. 政府明白，職業安全及健康獲得改善，是由多項因素促成的。我們並沒有聲稱立法會參考資料摘要第 3 段引述的 78% 意外發生率差別，純粹是在公營地盤推行強制安全訓練的結果。該參考資料摘要同一段的末句述明，我們相信為工人提供安全訓練以及實施安全管理制度，才是令公營地盤安全記錄較佳的主要因素。

[註冊安全主任協會 — CB(2)1716/98-99(05)號文件第 3 段]

5. 《工廠及工業經營條例》的一般責任條文（第 6A 條）訂明，東主須為其僱員提供所需的一切資料、指導、訓練和監督。即使本條例草案獲得通過，東主仍須繼續遵循上述條例的一般責任條文，在適當情況下為僱員提供訓練和指導。我們日後就本條例草案的新增條文進行宣傳活動時，會特別強調這點。

6. 一般責任條文訂明有關工作安全和健康的一般規定。在法例沒有就某種情況訂定明確條文的情況下，勞工處須引用上述條文作為提出檢控的依據。不過，倘法例訂明適用於某種情況的具體條文，我們會引用有關的具體條文來提出檢控。

[香港工程師學會 — 第 CB(2)1715/98-99(04)號文件第 2.2 段]

7. 香港工程師學會指出，根據本條例草案，勞工處處長有權指明不同人士所需接受的訓練。這點固然正確，不過，處長不能超越本條例草案附表 4 所涵蓋的範圍而要求並非從事建造業或貨櫃搬運業的

僱員接受指定的訓練。此外，處長亦無意制訂不同的課程綱要，指明不同僱員所需接受的訓練。

*[註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 4 段；
香港建造商會 — 第 CB(2)1732/98-99(01)號文件第 2 段]*

8. 政府歡迎各公司、工會和培訓機構開辦訓練課程，以符合法例的規定。有興趣開辦這類課程的人士可向勞工處處長申請批准。

[香港工會聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99 號文件第 3 段]

9. 政府同意監管訓練課程是非常重要的。為了監察訓練課程的質素，訓練機構在向政府申請批准開辦課程時，須提交有關課程內容、導師履歷、訓練設施和安排的資料。政府會不時查核訓練機構如何教授課程（包括怎樣舉行測驗），並審閱任何有關文件或記錄，例如訓練課程教材、測驗卷、出席記錄等等。如果發現訓練課程未能達到規定的水準，勞工處處長可取消承認有關課程的資格。

C. 僱主和僱員的職責

[香港工程師學會 — 第 CB(2)1716/98-99(04)號文件第 1.5 段]

10. 本條例草案清楚訂明東主和僱員各自的職責。東主應聘請持有有關證明書的人士，而該名人士則應取得並於工作時攜帶有關證明書。假如我們信納東主已為工人提供所有安全訓練和配備，並給予充分指導而工人仍然犯法，則按照我們一貫的做法，對不履行法定職責的工人作出檢控。

[港九勞工社團聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99(01)號文件第 3 點]

11. 工作時不攜帶平安咭的最高罰款額為 10,000 元，與其他安全規例中類似罪行的罰則相同。如違反《建築地盤（安全）規例》第 48(2)條的規定，即不配戴安全頭盔，或違反《工廠及工業經營（槍彈推動打釘工具）規例》第 11(1)和 18(2)條的規定，即未領有合資格證明書便操作槍彈推動打釘工具，最高罰款額也是 10,000 元。但我們不應忘記，實際罰款額其實是由主審裁判官決定的。

[港九勞工社團聯會 — 第 CB(2)1742/98-99(01)號文件第 1 及 2 點；香港工會聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99(03)號文件第 2 段]

12. 雖然本條例草案沒有具體訂明僱主應安排僱員在有關證書續期時修讀重溫課程，並支付訓練課程的費用，但《工廠及工業經營條例》的一般責任條文，已訂明東主有責任向僱員提供所需的訓練。東主可選擇在其機構內提供該等訓練，或安排僱員修讀外間的訓練課程。

D. 其他

[香港中小型企業聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99(02)號文件第 1 及 3 點；香港總商會 — 第 CB(2)1742/98-99(04)號文件第 3 段]

13. 政府非常關注新法例對工商界在財政方面的影響。不過，我們相信長遠來說，擬議的法例可使意外數字降低，連帶保費金額下調、人力損失減少，生產力提高和公司形象得以改善等等，從而令工商業的營運開支減低。

[香港中小型企業聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99(02)號文件第 4 點]

14. 鑑於現時已設有有效的監管機制，政府不擬在本條例草案中增設額外的機制。

[香港工程師學會 — 第 CB(2)1716/98-99(04)號第 1.4 段]

15. 各政府部門（例如房屋署、屋宇署、勞工處和工務局）經常舉行會議，討論執法事宜及其他事項。不過，我們亦須注意到，勞工處主要是負責職業安全的，而其他部門則可能負責建築安全、機械安全或工程合約的履行事宜。各部門的工作重點不同，所處理的問題亦有分別。

11. 《工廠及工業經營（安全管理）規例》

4. 涵蓋範圍

[香港工會聯合會 — 第 CB(2)1742/98-99(03)號文件第 2 段；註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 5 項]

16. 政府會在《工廠及工業經營（安全管理）規例》生效一年後，檢討該規例，以決定應否把其涵蓋範圍擴大至其他機構，甚或包括非工業界的機構在內。

[香港總商會 — 第 CB(2)1742/98-99(04)號文件第 8 段；
香港工業總會 — 第 CB(2)1732/98-99(02)號文件第 4 段；
香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件首第 3 段首段；
香港建造商會 — 第 CB(2)1732/98-99(01)號文件第 1 點]

17. 儘管在過去數年，製造業的意外發生率已顯著下降，但相對其他已發展國家來說，工業意外的數字仍然偏高。

18. 值得注意的是，現時適用的法例（即《工廠及工業經營條例》及其附屬規例）所訂定的標準只是最基本的要求。我們有意將現時以法例作出規範的做法，改為利用設定目標的方法，讓負責人可更靈活地根據本身行業的性質和相對的危險程度，履行法定責任。擬議的安全管理規例，正可配合這個目標。該規例為各行各業提供了法律架構，讓他們可通過採用多項元素，有系統地處理本身的安全和健康問題。初步建議的元素均是不可或缺而且互相關聯的。基於這點，我們認為不宜為不同行業制定不同的元素規定，因為這種零碎而片面的做法，並不能建立一套有效的制度。

19. 政府清楚知道部分行業（例如建造業）有其本身的特性。不過，政府的政策是，較大規模和較易發生意外的工業經營在初始階段必須採用安全管理制度內較多的元素。為了推行這項政策，擬議的規例採用僱員人數這項簡單明確的準則，以施行有關條文。

20. 推行一套有效的制度預防職業傷害，將有助工商界減省整體營運開支，提高生產效率和保持競爭力，而更重要的是提供更完善的保障，促進工作安全和僱員的健康。

[香港貨櫃儲存及維修商會有限公司 — 第 CB(2)1716/98-99(02)號文件第 3 點]

21. 政府現引用以下例子，解釋工業經營應否推行安全管理制度。倘一名東主在三個不同地方或建築地盤僱用了三組工人，人數分別為 30 名、51 名和 101 名，則該東主在下述情況下，必須推行安全管理制度 — (i)在僱有 101 名工人的地方或地盤（根據擬議規例第 8(1)條）；(ii)在僱有 51 名工人的地方或地盤（根據擬議規例第 8(2)條）；以及(iii)在整個機構內集體推行（根據擬議規例第 8(3)條）。我們的詮釋是根據擬議規例第 2(3)條作出的。我們不認為該規例的涵蓋範圍有含糊不清的地方。

B. 註冊為安全審核員或計劃營辦人

(a) 安全審核員的註冊資格

[註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 6.2.1 段]

22. 政府認為，在五年內具有不少於三年擔任負責工業安全和健康事宜的管理職位的經驗，已屬足夠。

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 2 點；
香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 4 節]

23. 政府認為，擬議規例的條文為在附表生效後六個月內申請註冊為安全審核員的人士訂定較低的資格要求，是恰當的做法，因為此舉可鼓勵在職員工申請註冊為安全審核員，從而確保在最初階段有足夠的註冊安全審核員。須注意的是，正式擔任審核工作的安全審核員的人數，往往較登記冊上的人數為少。

(b) 註冊記錄冊

[職業安全健康局 — 第 CB(2)1757/98-99(01)號文件第 27 段]

24. 在政府憲報刊登註冊安全審核員名單，需要不斷更新資料，涉及大量行政工作。我們擬按照現時執行《工廠及工業經營（安全主任及安全督導員）規例》的做法，讓公眾在負責辦理註冊的辦事處免費查閱註冊記錄冊。

C. 安全委員會

(a) 安全委員會勞方代表的職能和權力

[香港職工會聯盟 — 第 CB(2)1029/98-99(01)號文件第 1 段]

25. 根據擬議規例第 10 條，安全委員會的功能是找出、建議和不斷檢討旨在改善在工業經營中工人的安全及健康的措施。

26. 由於擬議規例旨在為確立安全管理制度提供法律架構，制度內各項元素的細節（例如安全委員會的成立）毋須在規例內列明。我們的目的，是使負責人能夠靈活地設定和推行各項元素，以建立一個他們認為既有效而又安全的工作制度。此舉符合我們透過自我規管促進工作安全的新策略。基於這點，安全委員會的功能和權力不會在擬議的規例內列明，而會載入安全管理工作守則內，該守則亦會闡述安全委員會的其他詳情，以及其餘 13 項元素。我們正擬備有關的工作守則，並會在立法會通過規例後，把擬稿發給有關團體，以徵詢意見。

(b) 對安全委員會勞方代表的保障

[香港職工會聯盟 — 第 CB(2)1029/98-99(01)號文件第 2 段]

27. 政府同意考慮在擬議規例內加入保障安全委員會勞方代表的條文，以免他們因參與委員會事務而遭受解僱。

(c) 以職業危險為理由拒絕工作的權利

[香港職工會聯盟 — 第 CB(2)1029/98-99(01)號文件第 3 段]

28. 教育統籌局局長於一九九九年一月二十日立法會會議上提出有關《工廠及工業經營（密閉空間）規例》的動議時，表明政府原則上同意所提建議，但須同時考慮應如何界定構成即時和嚴重危險的情況，以及是否需要設立機制，以當場解決問題。我們建議在有關該規例的工作守則上，闡明對工人的生命或健康會構成即時或嚴重危險的情況。該守則亦會提供機制，處理關於工人應否以這些理由拒絕工作的問題。我們現正擬備有關守則，並會徵詢有關團體的意見。

(d) 安全委員會的組成等

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4a 點]

29. 我們認為，擬議規例第 11(1)(a)條內“工人”一詞，應指沒有管理職責的工人。安全委員會另一半成員的人選應由東主決定，我們可能會在有關擬議規例的工作守則內提出建議。

D. 安全審核和安全查核

(a) 委任註冊安全審核員進行安全審核

*[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 1 點；
註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 6.3 段；
香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 3 段]*

30. 容許一間公司由內部安全審核員進行安全審核這項建議，是根據《一九九五年香港工業安全檢討諮詢文件》的建議作出的。我們相信，確保審核員公正的最佳方法是規管其行為。為此，我們已在擬議規例內訂立適當條文。內部審核員只要不被指派擔任其他在性質上或在某個程度上會妨礙有關審核有效地進行的工作，便應該可以進行獨立審核。

(b) 提交安全審核報告

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4b 點]

31. 東主與安全審核員基於不同理由，各有需要備存審核報告的文本。審核員應備存報告文本，一則作為工作記錄，二則以備另一名獲授權人士（例如勞工處處長）查核。僱主須備存報告文本，因為報告顯示了其機構在某一時間的狀況，而且可能列載了一些他需要跟進的建議。

(c) 就安全審核報告作出的行動

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4c 點]

32. 我們並不同意權力有所重疊的說法，因為處長可能需要要求東主或安全審核員提交審核報告的文本，作不同用途。

(d) 註冊安全審核員須就擬作出的安全審核通知處長

[香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 7 段；
香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4d 點]

33. 註冊安全審核員是負責決定審核時間和各項安排的人，因此應由他而非東主通知處長擬進行安全審核。

(e) 安全查核員須符合的規定

[香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 5 段；
香港建造商會 — 第 CB(2)1732/98-99(01)號文件第 4 點；
香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 3 點]

34. 為免令規例變得過於複雜，安全查核員的資格將會載於有關的工作守則內。

(f) 進行法庭訴訟程序時提交安全審核報告

[香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 6 段]

35. 勞工處對違反安全法例的人士提出檢控時，通常會使用特別針對有關罪行而搜集的證據作為依據。不過，我們認為在有需要時，安全審核報告和查核報告亦可提交法庭作為證據，因此規例內不應有禁止提交這些報告的條文。

(g) 處長可視察安全審核等

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4f 點]

36. 規例第 33 條旨在讓勞工處處長可評估註冊安全審核員或安全查核員的表現。我們認為處長進行獨立審查工作時，毋須通知安全審核員或安全查核員，除非需要他們提供資料，則作別論。

E. 紀律審裁委員會

[職業安全健康局 — 第 CB(2)1716/98-99(01)號文件第 28 段]

37. 政府認為紀律審裁委員會的委員，會公平審慎地行使權力，包括取消安全審核員的註冊。因此，我們不同意在擬議規例內增訂條文，免卻紀律審裁委員會的法律責任。我們注意到，在《工程師註冊條例》、《建築師註冊條例》、《建築物條例》、《升降機及自動梯（安全）條例》和《醫生註冊條例》等訂有紀律處分程序的條例內，並無這類條文。

[香港核准安全稽核師公會 — 第 CB(2)1716/98-99(03)號文件第 4e 點]

38. 該條文旨在容許教育統籌局局長在根據擬議規例第 27 條成立紀律審裁委員會時，可從紀律審裁委員會中選出成員。根據擬議規例第 28(5)條，紀律審裁委員會會議的法定人數僅是 4 名委員。

F. 其他意見

(a) 收回工作意外的全部醫療費用

[註冊安全主任協會 — 第 CB(2)1716/98-99(05)號文件第 5 段]

39. 目前，法律規定僱主必須就意外引致的醫療費用和補償，為其僱員購買保險。向僱主和承建商收回工作意外的全部醫療費用這項建議，似乎並不切實可行。

b) 罪行

*[香港職業安全衛生協會 — 第 CB(2)1716/98-99(06)號文件第 2 段；
香港建造商會 — 第 CB(2)1732/98-99(01)號文件第 2 點]*

40. 我們並不同意這些團體的意見，因為擬議規例內有關監禁的條款，只針對實施安全管理制度時的所謂“硬件”需要，例如成立安全委員會、在安全審核報告加簽等，而不會涉及在該制度下工業經營實施各項元素的表現。

教育統籌局

一九九九年五月

1. 香港職工會聯盟
2. 建造業訓練局
3. 香港貨柜儲存及維修商會有限公司
4. 香港核准安全稽核師公會
5. 香港工程師學會
6. 註冊安全主任協會
7. 香港職業安全衛生協會
8. 香港中小型企業聯合會
9. 香港工會聯合會
10. 香港總商會
11. 香港建造商會
12. 香港工業總會
13. 港九勞工社團聯合會
14. 職業安全健康局

列入監察名單的部分建筑公司在工作安全方面的進展

公司	呈報職業傷亡個案的數目					
	97年 第四季	98年 第一季	98年 第二季	98年 第三季	98年 第四季	1998年 (全年)
(1)	212	177	179	252	135	736
(2)	137	122	111	95	71	391
(3)	103	94	53	56	46	246
(4)	97	64	65	41	26	196

第(1)至(4)號公司在過去十二個月已有所改善，顯示這些公司對我們的執法行動和勸諭性質的探訪作出回應，盡力減低傷亡個案的數目；但另一方面，有些公司卻未見積極改善，情況如下：

公司	呈報職業傷亡個案的數目					
	97年 第四季	98年 第一季	98年 第二季	98年 第三季	98年 第四季	1998年 (全年)
(1)	91	80	93	107	102	381
(2)	39	30	38	69	76	212
(3)	15	22	43	59	63	189

在一九九九年，我們會更密切地監察這些公司和採取更有力的執法行動。

一九九六至一九九八年建造業致命意外的成因

按成因劃分的致命意外	1996年	1997年	按意外類別劃分的致命意外	1998年
機械	2	3	受困於物件之中或物件之間	2
運輸	1	2	遭移動中的車輛撞倒	3
吸入氣體、中毒及接觸其他有毒物質	---	1	受困於倒塌或翻側的物件	4
觸電	4	4	觸電或接觸放出的電流	5
人體墮下	33	20	人體從高處墮下	31
踏著物件、與物件或被物件碰撞	1	---	與固定或不動的物件碰撞	1
物件墮下	8	9	遭墮下的物件撞擊	9
泥土傾瀉	1	---	與移動物件或被移動物件碰撞	1
其他成因	1	2		
總數	51	41	總數	56

(*註：一九九七年及以前的意外數字是根據呈報勞工處的個案計算。一九九八年的意外數字是根據該年發生的個案計算。)